

**CONTRIBUTION DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION FRANÇAISE**  
**POUR LA COMMISSION D'ENQUETE VISANT A IDENTIFIER LES DYSFONCTIONNEMENTS ET**  
**MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PENITENTIAIRE FRANÇAISE (N° 4326)**

**NOVEMBRE 2021**

## **AVANT-PROPOS**

Le champ d'investigation couvert par votre commission d'enquête étant extrêmement large, cette contribution écrite n'a pas vocation à y répondre de manière exhaustive. L'ensemble des thématiques carcérales soulevées dans vos questions connaît des dysfonctionnements et manquements tant politiques que pratiques. Tous sont intrinsèquement liés et nécessitent un véritable changement de paradigme – conceptuel, budgétaire et factuel : s'attaquer, enfin, aux causes de la surpopulation et de donner à la prison la place qu'elle est censée occuper dans notre cadre juridique, une peine de dernier recours.

C'est pourquoi notre contribution se concentrera sur la démonstration de l'urgence de cesser de construire des prisons et d'initier à la place une réforme en profondeur de la politique pénale française. Alors que l'extension du parc carcéral est présentée comme l'une des principales réponses pour lutter contre la surpopulation carcérale et l'indignité des conditions de détention, son ineffectivité a pourtant largement été documentée par les institutions européennes et les organisations et associations du monde prison-justice. Il n'est pas un pays où la construction de prisons s'est avérée être la solution. En France, en dépit de l'augmentation continue du nombre de places de prison ces dernières décennies, l'inflation carcérale est telle que la surpopulation carcérale est encore d'une actualité criante. Sans corrélation avec l'évolution de la délinquance, la hausse du nombre de personnes détenues semble s'expliquer par des orientations de politique pénale de plus en plus répressives. Qui refusent de tirer les leçons d'une réponse carcérale coûteuse et contre-productive, alors que d'autres solutions – dessinées notamment au niveau européen – existent.

Au-delà de cette contribution, nous vous invitons à prendre connaissance des diverses analyses que nous avons produites ces dernières années et qui sont d'ores et déjà publiques, parmi lesquelles :

Sur le budget de l'administration pénitentiaire :

- <https://oip.org/communiqu/budget-penitentiaire-2022-la-prison-reste-le-seul-horizon/>
- <https://www.prison-insider.com/articles/france-place-a-la-securite>

Sur la nouvelle voie de recours devant le juge judiciaire mise en place par la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 : <https://oip.org/wp-content/uploads/2021/03/oip-ppl-senat-010321.pdf>

Sur les violences :

- <https://oip.org/publication/rapport-denquete-sur-les-violences-commises-par-des-agents-penitentiaires-sur-les-personnes-detenues/>
- « Violences des surveillants : brisons le silence », *Dedans Dehors*, n°103, avril 2019.

Sur la radicalisation : « Prise en charge de la radicalisation en prison : la grande illusion », *Dedans Dehors*, n°108, octobre 2020.

Sur l'enseignement : « Enseigner et apprendre malgré la prison », *Dedans Dehors*, n°110, mars 2021.

Sur le travail :

- [https://oip.org/wp-content/uploads/2020/03/article-droitsocial-dec2019\\_detenu-travailleur.pdf](https://oip.org/wp-content/uploads/2020/03/article-droitsocial-dec2019_detenu-travailleur.pdf)
- <https://oip.org/analyse/travail-en-prison-une-reforme-indispensable-mais-inaboutie/>
- « Travail en prison : une mécanique archaïque », *Dedans Dehors*, n°98, janvier 2018.

Sur les mineurs : « Enfermement des mineurs : l'impasse », *Dedans Dehors*, n°105, octobre 2019.

Sur l'accès aux soins psychiques : « Malades psychiques en prison : une folie », *Dedans Dehors*, n°99, mars 2018.

## CONSTRUIRE POUR REMPLIR

---

« A mesure que les constructions s'étendent, le nombre de prisonniers augmente. »  
Duc Decaze, secrétaire d'Etat à l'Intérieur sous Louis XVIII, 1819.

« Plus vous construisez de nouvelles prisons, plus vous avez de détenus dans un pays.  
C'est une loi que personne n'a réussi à mettre en défaut. »

Ivan Zakine, ancien président du comité européen pour la prévention de la torture, 1999-2000<sup>1</sup>.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, 69 173 personnes étaient détenues dans les prisons françaises<sup>2</sup>. Plus du double qu'il y a quarante ans<sup>3</sup>. Si le nombre de personnes détenues n'est pas encore remonté à son triste record de 72 575 atteint en mars 2020 – avant sa baisse inédite au début de la crise sanitaire –, il en prend nettement le chemin. Il a en effet flambé l'année suivante, avec une hausse de 14,6% de la population carcérale, soit 8 482 prisonniers supplémentaires, entre le 1<sup>er</sup> juin 2020 et le 1<sup>er</sup> juin 2021.

En parallèle, les pouvoirs publics œuvrent à la construction ininterrompue de nouvelles prisons depuis plus de trente ans : entre 1990 et 2020, le nombre de places de prisons est passé de 36 615 à 61 080<sup>4</sup>. Une augmentation cependant sans effet sur la surpopulation carcérale, qui atteint

<sup>1</sup> Auditionné dans le cadre du Rapport de la commission d'enquête n°449 (1999-2000), « Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires », Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Canabel, déposé le 29 juin 2000.

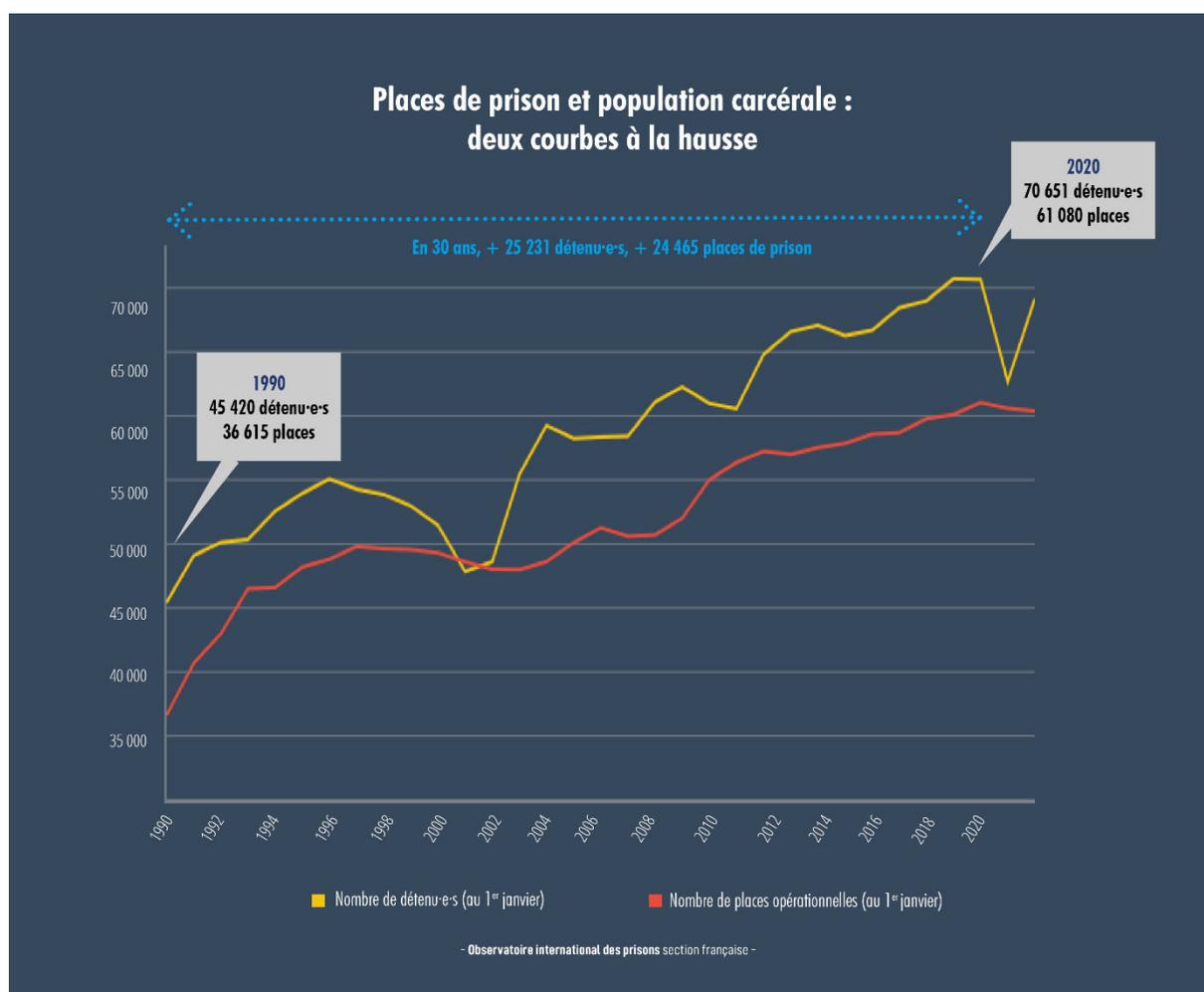
<sup>2</sup> Ministère de la Justice, « Mesure de l'incarcération – Indicateurs clés au 1<sup>er</sup> octobre 2021 ».

<sup>3</sup> 31 551 personnes sont détenues au 1<sup>er</sup> janvier 1982. Source : Rapport de commission d'enquête n°449 (1999-2000), *Ibid*.

<sup>4</sup> Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2020*. Les chiffres de la capacité opérationnelle ne sont pas disponibles avant 1990.

aujourd'hui 115% au niveau national, et 135% dans les maisons d'arrêt<sup>5</sup>, avec plus de 1 400 détenus dormant sur des matelas posés au sol. Le nombre d'établissements dont la densité carcérale est estimée hautement problématique par le Conseil de l'Europe a même augmenté sur les vingt dernières années : au 1<sup>er</sup> octobre 2021, 37 établissements ou quartiers présentent un taux supérieur ou égal à 150%, contre 30 en 2000<sup>6</sup>.

Ainsi, depuis trente ans, le nombre de places de prisons et le nombre de prisonniers évoluent parallèlement : + 24 465 places nettes ; + 25 231 personnes détenues.



<sup>5</sup> Ou quartiers de maisons d'arrêt. Dans ces établissements, doivent être placées les personnes en détention provisoire et, « à titre exceptionnel », celles condamnées à des peines de moins de deux ans, ou dont le reliquat à effectuer n'excède pas un an. En pratique, il est cependant extrêmement fréquent que des personnes condamnées restent plusieurs années en maison d'arrêt avant leur affectation vers un établissement pour peine.

<sup>6</sup> Rapport de commission d'enquête n°449 (1999-2000), *Ibid.*

### **Un appel du Comité européen pour la Prévention de la torture à « tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises depuis trente ans »**

À l'issue de sa dernière visite en France, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) publiait en juin 2021 un rapport, dans lequel il pointe l'échec patent des politiques de lutte contre la surpopulation carcérale<sup>7</sup>. Extraits.

*« Depuis 1991, le CPT constate que les maisons d'arrêt sont surpeuplées à des niveaux préoccupants, avec des taux d'occupation dépassant les 200 % dans certains établissements. [...] »*

*Depuis 1991, [...] chacun de ses rapports relatifs aux prisons recommande que des mesures soient prises pour remédier à cette situation. Invariablement, les réponses des autorités françaises dessinent une politique autour de deux axes : d'une part la création de nouvelles places, et d'autre part des réformes normatives visant à diminuer le taux d'occupation et à développer des alternatives à l'incarcération. Malgré l'augmentation constante de la capacité pénitentiaire et l'adoption de nombreuses mesures et législations, la population carcérale n'a cessé de croître à un rythme toujours plus soutenu. [...]*

*Il apparaît important de tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises depuis 30 ans pour enrayer la surpopulation carcérale et d'élaborer une stratégie globale pour y mettre un terme. Le CPT rappelle une fois de plus que l'accroissement des capacités d'accueil est loin de constituer une solution durable au problème de la surpopulation. Comme rappelé par le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral<sup>8</sup>, il importe d'élaborer une stratégie cohérente se rapportant tant à l'entrée qu'à la sortie de prison, afin que l'incarcération constitue effectivement l'ultime remède. L'accent doit être mis sur l'ensemble des mesures non privatives de liberté [...]. Une stratégie concertée, notamment avec la magistrature, doit être élaborée et entraîner un changement de paradigme sur le recours à la privation de liberté qui doit réellement devenir l'exception. Pour ce faire, il est indispensable d'impliquer l'ensemble des parties prenantes, les acteurs du monde judiciaire et pénal, mais aussi les pouvoirs législatif et exécutif, et les représentants des milieux académiques, d'organes de contrôle indépendants et de la société civile. Le Comité appelle les autorités françaises à adopter, et à lui communiquer dans les six mois, une stratégie globale en matière pénale et pénitentiaire, en prenant en compte les éléments qui précèdent, afin de réduire drastiquement le taux d'occupation des prisons françaises et d'offrir des conditions d'incarcération dignes. »*

Le dernier plan de construction de 15 000 nouvelles places à l'horizon 2027 ne fera pas exception. Officiellement, il s'agit de construire « non pour incarcérer davantage » mais pour « résorber la surpopulation [...] et atteindre l'objectif d'un taux de 80 % d'encellulement individuel »<sup>9</sup>. Un discours en totale contradiction avec les projections formulées par le gouvernement en avril, où il expliquait escompter 80 000 personnes détenues au même l'horizon<sup>10</sup>. 15 000 de plus en six ans pour 15 000 places nettes supplémentaires. L'équivalence de ces nombres rend les discours gouvernementaux inaudibles. Le gouvernement prévoit même une hausse du taux d'occupation pour 2023<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Rapport relatif à la visite effectuée en France du 4 au 18 décembre 2019, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (publié le 24 juin 2021).

<sup>8</sup> Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe, 30 juin 2016.

<sup>9</sup> Éric Dupond-Moretti, séance publique à l'Assemblée nationale autour du projet de loi de finances pour 2022, 25 octobre 2021.

<sup>10</sup> « Jean Castex s'engage sur les 15 000 places de prison supplémentaires », *Le Monde*, 19 avril 2021.

<sup>11</sup> Les taux d'occupation prévisionnels sont de 129% en maison d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt et 94% en centres de détention et quartiers de centres de détention pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (identique au 1<sup>er</sup> janvier 2021). Ils sont respectivement de 131% et 95% pour le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Source : Budget prévisionnel de l'administration pénitentiaire pour 2022.

## UNE INFLATION CARCERALE SANS CORRELATION AVEC L'EVOLUTION DE LA DELINQUANCE

---

« Le sentiment général d'insécurité [...] contrecarre toute expérience ou tout débat serein. On veut la sécurité immédiate et on ne s'occupe pas de la sécurité à long terme. La montée du populisme est très forte. On suit davantage nos émotions qu'une analyse rationnelle des faits. C'est quelque chose d'assez dramatique, car on prétend rassurer les gens en leur apportant des fausses bonnes solutions. »

André Vallotton, expert auprès du Conseil de l'Europe, avril 2017<sup>12</sup>.

L'augmentation de la population carcérale ne peut s'expliquer par la croissance démographique. Le nombre de personnes détenues pour 100 000 habitants a en effet presque triplé en moins de quarante ans, passant de 57 en 1982<sup>13</sup> à 105,3 au 31 janvier 2020<sup>14</sup>.

Elle ne reflète pas davantage d'augmentation de la délinquance. Déjà en 2012, le contrôleur général des lieux de privation de liberté d'alors, Jean-Marie Delarue, insistait sur ce point : « Surtout, il convient de se défaire résolument de l'idée commune selon laquelle les effectifs de personnes emprisonnées sont liés à l'état de délinquance du pays et que, plus la criminalité augmenterait, plus les prisons se rempliraient (et d'ailleurs, corollairement, que plus les personnes détenues seraient nombreuses, mieux serait démontré le poids de l'insécurité) »<sup>15</sup>.

En effet, les indicateurs de l'évolution de la délinquance et de la criminalité recensée ne témoignent pas d'une évolution corollaire. A titre d'exemple, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales notait une baisse de 51,7 à 34,8 délits et crimes constatés pour 1 000 habitants entre 2001 et 2010<sup>16</sup>, alors que la courbe de la population carcérale croît sur la même période. Le constat est inchangé en 2020 : tout en précisant que les données sur l'insécurité ne donnent qu'une vision imparfaite et parcellaire du phénomène, le Centre d'Observation de la société relève que, « sur une longue période, aucun élément ne fait apparaître une montée de l'insécurité »<sup>17</sup>. Il se réfère à son tour à l'Observatoire scientifique du crime et de la justice qui affirmait récemment que « [l]es crispations sécuritaires sont une manière d'exprimer une *préoccupation* qui se cristallise sur la criminalité mais qui la dépasse largement »<sup>18</sup>.

Ainsi, si les chiffres de la délinquance sont toujours difficiles à manipuler, un consensus des organismes qui étudient la question existe sur le fait que, ce qui augmente, ce n'est pas l'insécurité mais le « sentiment d'insécurité », particulièrement perméable à la médiatisation de faits divers et aux discours politiques démagogiques. Surtout, aucune corrélation ne saurait être faite entre l'augmentation du nombre de personnes détenus et l'évolution de la délinquance.

---

<sup>12</sup> Propos recueilli par Cécile Marcel, « La seule réponse valable » : une nouvelle politique pénale, 4 avril 2017. André Vallotton est également ancien directeur d'un service pénitentiaire suisse, universitaire et ancien président du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe.

<sup>13</sup> Jean-Baptiste Jacquin, « En infographies : des peines de prison de plus en plus sévères », *Le Monde*, 14 octobre 2021.

<sup>14</sup> Council of Europe Annual Penal Statistics, *SPACE I – 2020 – Prison populations*. Marcelo F. Aebi and Mélanie M. Tiago (2021).

<sup>15</sup> CGLPL, *Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues*, publié au Journal officiel du 13 juin 2012.

<sup>16</sup> *La criminalité en France*, Rapport de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales 2011

<sup>17</sup> Centre d'Observation de la société, « L'insécurité ne progresse pas, mais la société y est plus sensible », 22 octobre 2020.

<sup>18</sup> Observatoire scientifique du crime et de la justice, « Observer dans la durée le sentiment d'insécurité », Fiche, 2021.

## UNE INFLATION CARCERALE DUE A DES ORIENTATIONS DE POLITIQUE PENALE DE PLUS EN PLUS REPRESSIVES

---

*« On ne traite alors que les conséquences de la surpopulation, et non pas les mécanismes ou les facteurs qui en sont à l'origine. »*  
 Sonja Snacken, criminologue et experte auprès du Conseil de l'Europe, 2011<sup>19</sup>

Les facteurs de l'augmentation massive de la population carcérale sont ailleurs, en particulier dans les orientations de politique pénale de plus en plus répressives. Elles se sont traduites, au cours de ces dernières décennies, par la banalisation de la répression et le décalage du curseur de sévérité de la réponse pénale :

- La pénalisation d'un nombre toujours plus important de comportements, avec la création de nouveaux délits : racolage passif, mendicité agressive, occupation d'un terrain en réunion, occupation d'un hall d'immeuble, vente à la sauvette, maintien irrégulier sur le territoire, correctionnalisation du défaut de permis de conduire ou d'assurance, ou plus récemment le fait de circuler sans autorisation en période de confinement ou de se soustraire à un test PCR pour une personne étrangère soumise à une mesure d'éloignement.
- Le développement de procédures de jugement rapide particulièrement pourvoyeuses d'incarcération telles que la comparution immédiate. Elles aboutissent à un taux plus important de condamnation à de l'emprisonnement ferme (environ 70 %), et à des peines plus longues<sup>20</sup>. La Direction des affaires criminelles et des grâces note en ce sens que, « [d]epuis 1995, la structures des peines prononcées hors comparutions immédiates est restée stable alors que le recours à la comparution immédiate est de plus en plus lié au prononcé d'une peine d'emprisonnement, avec l'augmentation des peines d'emprisonnement ferme d'un an ou plus »<sup>21</sup>.
- L'augmentation récente de la détention provisoire en raison du recours accru à cette mesure et à un allongement des délais avant jugement. Les prisons comptaient ainsi 21 075 prévenus au 1er janvier 2020, contre 16 549 en janvier 2015, soit une augmentation de 27% en cinq ans. Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, près de 28% de la population carcérale était en attente de jugement.
- L'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement ferme. Le garde des Sceaux se félicitait ainsi récemment que 113 000 années de prison aient été prononcées en 2016 contre 89 000 en 2005 (+27%), et 132 000 peines d'emprisonnement ferme prononcées en 2019 contre 120 000 en 2015 (+10%)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Propos recueillis par Stéphanie Coye, « Lutte contre la surpopulation : s'attaquer aux causes, plutôt qu'aux symptômes », *Dedans Dehors*, n°53, janvier 2006.

<sup>20</sup> Observatoire International des Prisons – Section française, « La comparution immédiate », 22 février 2018.

<sup>21</sup> Direction des affaires criminelles et des grâces, *La comparution immédiate : éléments d'évaluation des pratiques mises en œuvre*, octobre 2012

<sup>22</sup> Réponse d'Éric Dupond-Moretti dans le cadre des questions au Gouvernement « Justice et sécurité », Assemblée nationale, 18 mai 2021.

- La hausse du nombre de courtes peines de prison. Les peines inférieures à un an concernent 15 809 condamnés détenus au 1<sup>er</sup> janvier 2020 contre 14 316 au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>23</sup>.
- La forte hausse du nombre de personnes écrouées exécutant une peine de prison d'au moins 5 ans : 14 093 au 1<sup>er</sup> janvier 2021, contre moins de 6 000 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 1980<sup>24</sup>.
- L'augmentation globale de la durée moyenne de détention effectuée, qui a presque doublé en quarante ans, passant de 5,8 mois en 1982 à 8,6 mois en 2003, et à 10,7 mois en 2019<sup>25</sup>.

## LA PRISON : UNE REPONSE COUTEUSE

---

*« [L]a pratique montre qu'essayer de surmonter les effets néfastes de la surpopulation carcérale par la construction de nouvelles prisons ne constitue pas une solution durable. De plus, la construction de nouvelles prisons et leur entretien sont coûteux, aux dépens de ressources utiles ».*  
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime<sup>26</sup>

Construction, entretien et coût journalier : le coût de la prison est astronomique. Pour la seule année 2022, près d'un milliard d'euros est prévu pour l'investissement immobilier<sup>27</sup>. Une somme qui vient s'ajouter à la dette immobilière – déjà astronomique – qui, échelonnée sur près de trente ans, s'élève à ce jour à près de 5 milliards d'euros<sup>28</sup>.

Cette course à la construction asphyxie les fonds disponibles que ce soit pour la rénovation des bâtiments vétustes - estimés à plus d'un tiers du parc carcéral en 2017<sup>29</sup> –, pour la (ré-)insertion ou encore pour les alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine, dont les budgets stagnent à un niveau dérisoire. Si la loi précise depuis 2014 que la peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée qu'en dernier recours « *si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* »<sup>30</sup>, le budget traduit donc une tout autre réalité.

Par ailleurs, s'il n'existe pas de données comparatives récentes et exhaustives, celles existantes permettent néanmoins de mettre en exergue que la prison est la réponse pénale dont la mise en œuvre est la plus coûteuse. Le coût moyen d'une journée de détention est ainsi d'environ 100 euros,

<sup>23</sup> Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2021*. L'analyse de ces données s'arrête au 1<sup>er</sup> janvier 2020 car, au-delà, la catégorie des personnes condamnées détenues ne prend plus en compte les personnes au double statut de condamné et prévenu.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Nations Unies, Office contre la drogue et le crime, « Why promote prison reform ? ». Notre traduction – en anglais : <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html>.

<sup>27</sup> Opérations menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice au titre du programme des 15 000 nouvelles places de prison (autorisations d'engagement à hauteur de 917 millions d'euros).

<sup>28</sup> Somme du remboursement des loyers dus au titre des contrats de partenariat (1 322 millions d'euros) et des crédits relatifs aux opérations immobilières lancées avant le 31 décembre 2020 (3 505 millions d'euros).

<sup>29</sup> Avis n°114 (2017-2018) sur le budget de l'administration pénitentiaire, Alain Marc au nom de la commission des lois du Sénat.

<sup>30</sup> Article 132-19 du Code pénal, depuis la loi du 15 août 2014.

trois fois celui d'un placement à l'extérieur – environ 30 euros<sup>31</sup>. Des données de 2012 mettent en perspective le très fort écart annuel entre le coût moyen de l'enfermement d'une personne et de sa prise en charge en milieu ouvert : 32 000 euros contre 1 014 euros<sup>32</sup>.

## LA PRISON : UNE REPONSE CONTRE-PRODUCTIVE

Ce coût apparaît d'autant plus abyssal qu'aucune étude n'a démontré que l'emprisonnement aurait un effet dissuasif sur la délinquance ou serait efficace à prévenir la récidive. Au contraire, ce qui est unanimement reconnu, c'est le caractère criminogène et désocialisant de la prison. Une étude de la direction de l'administration pénitentiaire publiée en 2011 relève que 59% des personnes libérées en 2002 ont été recondamnées dans les cinq ans<sup>33</sup>.

Si la manipulation des chiffres de la récidive est à prendre avec une grande précaution, toutes les études concluent que les peines alternatives sont plus efficaces à cet égard.

### Des constats posés par les gardes des Sceaux successifs

Le constat de l'inefficacité de la prison – et en particulier des courtes peines de prison –, à prévenir la récidive, a été posé par l'ensemble des derniers gardes des Sceaux – avant qu'ils soient en responsabilité ou pendant leur mandat. Sans toutefois qu'ils tirent les conséquences politiques que ces constats imposent.

Ainsi, **Christiane Taubira** soulignait en 2012 : « Aujourd'hui, notre taux de remplissage des prisons n'est plus seulement inacceptable, il est dangereux. [...] Il y a des années qu'on sait que la prison, sur les courtes peines, génère de la récidive, c'est presque mécanique. Je le dis, il faut arrêter ! Ça désocialise, ça coûte cher et ça fait de nouvelles victimes »<sup>34</sup>.

La même année, **Jean-Jacques Urvoas** observait que « la première étape pour éviter la récidive est d'éviter l'emprisonnement qui aggrave la situation sociale, psychique, familiale des personnes, perpétue des phénomènes de violence et enferme les personnes dans un statut de délinquant. [...] Les politiques qui misent sur l'incarcération ne sont pas efficaces, mais vous refusez de l'admettre »<sup>35</sup>.

En 2019, **Nicole Belloubet, qui lui a succédé**, déclarait : « Afin de favoriser la réinsertion et d'éviter la récidive des personnes placées sous-main de justice, il est nécessaire de penser, plus encore que cela n'a été fait jusqu'alors, la peine hors de la prison »<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Avis n°146 (2016-2017) sur le budget de l'administration pénitentiaire, Hugues Portelli au nom de la commission des lois du Sénat. Données de 2015 issues du projet annuel de performances pour la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2017.

<sup>32</sup> Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, « Combien coûte la prison ? », 2012.

<sup>33</sup> Kensey A., Benaouda A., « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, DAP, mai 2011

<sup>34</sup> « Taubira : "Les courtes peines, il faut arrêter !" », *Libération*, 7 août 2012.

<sup>35</sup> Propos tenus par Jean-Jacques Urvoas lors de débats sur l'exécution des peines, Assemblée nationale, 19 et 20 février 2012.

<sup>36</sup> Déclaration de Nicole Belloubet, garde des sceaux, sur l'équilibre des peines et la réforme de la justice, 13 mai 2019.

Quant à **Éric Dupond-Moretti**, il était signataire en 2017 d'une tribune parue dans *Le Monde*, dont les auteurs affirmaient : « On sait, données statistiques et études à l'appui, que la prison renforce les facteurs de délinquance et accroît la récidive »<sup>37</sup>.

## L'INSUFFISANCE PATENTE DES REFORMES

---

Ces discours n'ont en effet pas trouvé d'ancrage pratique dans les réformes successives de la justice. Les réformes adoptées ou en cours d'adoption de l'actuel quinquennat ne font malheureusement pas exception.

La croissance actuelle de la population carcérale signe en effet l'échec de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (ci-après « LPJ »)<sup>38</sup>. De manière peu surprenante néanmoins puisqu'elle ne rappelle que de manière purement incantatoire le caractère exceptionnel du recours à la prison, déjà prévu par les textes. Et que la prison y reste encore et toujours la peine de référence, dont la probation n'est qu'une modalité d'exécution présentée comme une « faveur ».

Le projet de loi « pour la confiance dans l'institution judiciaire », en cours d'adoption au Parlement, porte intrinsèquement la même logique<sup>39</sup>. Et s'il prévoit de développer le recours à la libération sous contrainte – ce qui concernerait 6 000 personnes selon l'étude d'impact<sup>40</sup> –, ses effets bénéfiques seront invisibilisés par l'abrogation des crédits de réduction de peine. Cette dernière risque en effet d'entraîner une forte augmentation de la population carcérale – jusqu'à 10 000 détenus supplémentaires selon la même étude – ainsi qu'un très probable allongement des longues peines.

En outre, force est de constater que le recours accru aux alternatives à la prison, promu à travers ces réformes de manière incitative et non contraignante, n'est pas venu se substituer à l'incarcération. Dans les faits, elles viennent en effet accroître la masse des personnes placées sous main de justice : s'ajoutant à l'emprisonnement, leur mise en œuvre nourrit le phénomène d'extension du filet pénal. Ainsi, les statistiques des quarante dernières années montrent que le nombre de personnes détenues augmente de manière parallèle à celui des personnes suivies en milieu ouvert, avec des hausses respectives de 21% et 28%<sup>41</sup>.

## D'AUTRES SOLUTIONS EXISTENT

---

Les solutions ont été largement documentées tant par les institutions européennes que les organisations et associations du monde prison-justice. Il faut changer de paradigme, s'attaquer aux causes de la surpopulation et non seulement à ses conséquences et penser la peine de manière déconnectée de la prison. La France a atteint un taux d'occupation national des prisons de moins

<sup>37</sup> « Prétendre qu'il faudrait plus d'incarcération relève d'une imposture », *Le Monde*, 3 avril 2017.

<sup>38</sup> Voir la note produite par l'OIP-SF « Projet de loi de programmation 2018-2022 pour la Justice. Partie "Renforcer l'efficacité et le sens de la peine" – Observations et recommandations », novembre 2018 : <https://oip.org/wp-content/uploads/2018/11/oip-plj-2018-observations.pdf>.

<sup>39</sup> Voir Prune Missoffe et Cécile Marcel, « Derrière une réforme timide, des logiques dangereuses », *Dedans Dehors*, n°111.

<sup>40</sup> Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, NOR : JUSX2107763L/Bleue-1, 13 avril 2021.

<sup>41</sup> Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice*, 1980-2020.

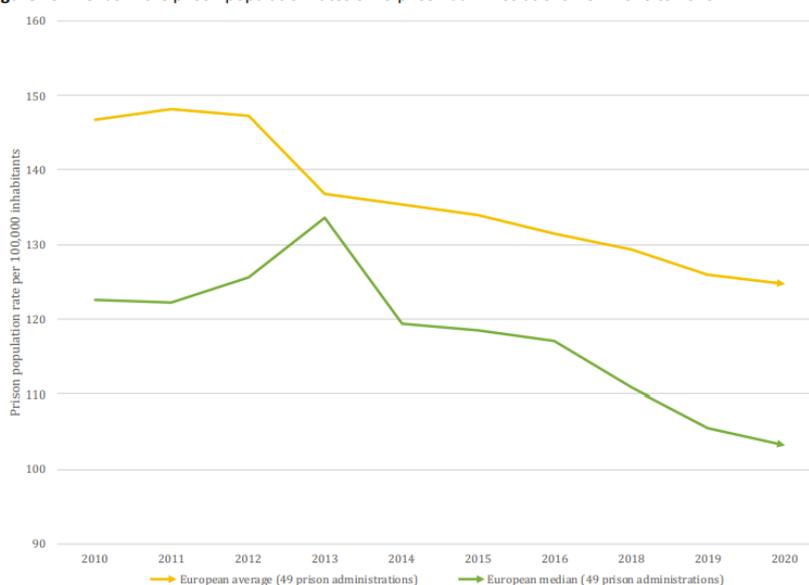
de 100% lors de la crise sanitaire au printemps 2020, et ce sans sursaut d'insécurité quelconque. Il faut ainsi qu'émerge une nouvelle culture pénale, que seul le courage politique pourra insuffler.

### La France à contre-courant de la tendance européenne

D'autres pays européens l'ont fait et un véritable changement s'est opéré, jusqu'à les conduire à fermer des prisons. Ces dernières années, la tendance européenne est ainsi à la baisse substantielle de la population carcérale. La France est le seul pays de l'Union européenne à rebours de cette évolution<sup>42</sup>.

Elle est également à contre-courant de la forte baisse du nombre moyen de personnes détenues pour 100 000 habitants dans les pays du Conseil de l'Europe, de plus de 20 points entre 2010 et 2020<sup>43</sup>.

Figure 15. Trends in the prison population rates of 49 prison administrations from 2010 to 2020



Quant à la surpopulation en prison, la France était, au 31 janvier 2020, le cinquième pays du Conseil de l'Europe présentant la plus forte densité carcérale. Avec 115%, elle se situait 28 points au-dessus de la moyenne européenne (87%)<sup>44</sup>.

### Mettre en place une politique de déflation carcérale

Jusqu'à présent, aucune réforme n'a permis de résorber le problème structurel de surpopulation carcérale, pour lequel la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France en janvier 2020 et l'a enjointe à adopter des « mesures générales » visant sa « résorption définitive »<sup>45</sup>.

La diminution du nombre de personnes détenues n'est intervenue qu'à l'occasion de mesures exceptionnelles lors de la crise sanitaire, mettant en exergue une évidence incontestable : réduction de la population carcérale et augmentation de la prise en charge en milieu libre ne sont ni

<sup>42</sup> Jean-Baptiste Jacquin, « En infographies : des peines de prison de plus en plus sévères », *Le Monde*, 14 octobre 2021.

<sup>43</sup> Council of Europe, *Prisons and Prisoners in Europe 2020 : Key Findings of the SPACE I report*, Marcelo F. Aebi and Mélanie M. Tiago (2021).

<sup>44</sup> Council of Europe Annual Penal Statistics, *SPACE I – 2020 – Prison populations*, *Ibid.*

<sup>45</sup> CEDH, *J.M.B. et autres c. France*, 30 janvier 2020.

déraisonnables ni dangereuses, mais sont au contraire unanimement saluées<sup>46</sup>. Surtout, elle confirmait que le surpeuplement n'est pas une fatalité et qu'il pourrait être structurellement résorbé par une véritable politique de déflation carcérale.

Les réformes incitatives étant insuffisantes à modifier les pratiques des magistrats, un premier pas consisterait ainsi à adopter un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Il pourrait être fondé sur une régulation des sorties lorsque la population d'un établissement dépasse son nombre de places. Dans ce cadre, le mode de calcul de la capacité opérationnelle des établissements devrait être réformé, comme la Cour européenne l'a enjoint à la France en janvier 2020, pour prendre en compte, outre le nombre de mètres carrés disponibles par personne, l'adéquation des conditions carcérales avec l'objectif de (ré-)insertion *via* des critères tels que l'accès à des espaces collectifs, l'offre de formation, de travail et d'activités, l'offre de soin ou les capacités de suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Un tel dispositif ne peut néanmoins trouver son sens qu'inséré dans une politique réductionniste qui prenne en compte les différents facteurs de l'inflation pénale. En particulier, le Conseil de l'Europe invite les États membres à élaborer des plans d'action nationaux incluant l'ensemble des acteurs de la chaîne de justice pénale et prévoyant :

- La dépénalisation de certains types de délits, en confiant leur prise en charge à des autorités administratives (comme la conduite sans permis) ou sanitaires (comme la consommation de stupéfiants), pour inverser la tendance législative à sanctionner toujours plus de comportements.
- La limitation des possibilités de recours à la détention provisoire dès le placement initial, et la réduction de sa durée. Tant le nombre de personnes prévenues détenues que la durée moyenne de la détention provisoire n'ont en effet cessé d'augmenter ces dernières années.
- Une stricte limitation du champ d'application des procédures de jugement rapide. En proie à un manque de moyens, les parquets recourent de plus en plus, pour des questions de gestion des flux, à ces procédures, telle la comparution immédiate. Ne permettant pas d'adapter la sanction aux faits et à la situation de l'auteur, ni d'étudier les mesures qui pourraient être mises en place en milieu ouvert, elles sont particulièrement pourvoyeuses d'incarcération.
- Une révision de l'échelle des peines qui allie réduction du recours aux longues peines et remplacement des courtes peines de prison par des mesures non carcérales, en particulier par des mesures de probation en milieu ouvert. Cette réforme ne pourra passer que par la construction d'une nouvelle culture pénale qui pense la peine de manière déconnectée de la prison.
- Le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine de prison. Cela nécessite de lever les freins aux aménagements de peine au cours de l'incarcération, notamment en créant un système de libération conditionnelle d'office.

---

<sup>46</sup> Lettre ouverte à Emmanuel Macron, *En finir avec la surpopulation carcérale* : « Monsieur le Président, l'occasion est là : ne la manquez pas. », signée par mille personnalités publiques et professionnels de la justice, 3 juin 2020.